North East Plantations Sdn Bhd lwn Pentadbir Tanah Daerah Dungun dan satu lagi

MAHKAMAH PERSEKUTUAN (PUTRAJAYA) — RAYUAN SIVIL NO 01–6 TAHUN 2010 (T)
ALAUDDIN PMR, HASHIM YUSOFF DAN MOHD GHAZALI HHMP
3 MAC 2011

Undang-Undang Tanah — Tanah kerajaan negeri — Pemberi milikan oleh kerajaan negeri — Pembatalan pemberi milikan tanah kerajaan negeri — Sama ada Kanun Tanah Negara memberi kuasa kepada kerajaan negeri untuk membatalkan kebenaran pemberi milikan yang telah diberi oleh kerajaan negeri terdahulu — Sama ada prinsip keadilan terpakai — Sama ada kelulusan yang diberikan untuk mendapatkan tanah memberi hak jangkaan munasabah kepada perayu — Sama ada perayu mempunyai hak 'beneficial' ke atas tanah — Kanun Tanah Negara ss 78(3) & 80(3)

Perayu telah mendapat kelulusan dari kerajaan negeri bagi mendapatkan 11 lot tanah seluas 10,000 ekar di kawasan Hutan Simpan Sg Paka Mukim Besol dan Hulu Paka, Dungun untuk tujuan perladangan dan ternakan. Ekoran itu, tiga lot telah dikelurkan dokumen hakmilik setelah bayaran premium dijelaskan oleh perayu. Bagi baki lapan lot tanah yang lain, Borang 5A di bawah s 80(3) Kanun Tanah Negara ('KTN') telah dikeluarkan kepada perayu bagi menjelaskan bayaran premium yang berjumlah RM2,052,465.30. Masalah timbul apabila bayaran yang dibuat oleh perayu ditolak oleh Pentadbir Tanah Daerah Dungun ('responden pertama'). Reponden kedua kemudiannya telah mengeluarkan arahan bahawa memandangkan terdapat pertukaran Kerajaan dan Pentadbiran Negeri, segala urusan pentadbiran tanah termasuk pendaftaran hakmilik ditangguh. Perayu kemudiannya telah dimaklumkan oleh Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri ('MMKN') bahawa bayaran premium yang dikemukakan oleh perayu telah ditolak dan pemberian tanah yang telah diluluskan kepada perayu dibatalkan. Terkilan dengan keputusan tersebut, perayu telah memfailkan semakan kehakiman. Permohonan perayu telah ditolak oleh Mahkamah Tinggi dan seterusnya, rayuan yang difailkan juga telah ditolak oleh Mahkamah Rayuan. Perayu telah berjaya mendapatkan kebenaran merayu ke Mahkamah Persekutuan atas tiga persoalan undang-undang iaitu: (a) sama ada KTN memberi kuasa kepada kerajaan negeri untuk membatalkan kebenaran pemberian milik yang telah diberi oleh kerajaan negeri terdahulu; (b) sekiranya kerajaan negeri mempunyai kuasa tersebut, adakah kerajaan negeri boleh menggunakan kuasa tersebut tanpa mengambil kira prinsip 'natural justice', 'right of being heard', 'arbitrariness', 'unreasonableness', 'good faith' dan 'legitimate expectation' oleh pemilik berdaftar; dan (c) seandainya kerajaan negeri mempunyai kuasa untuk

membuat satu polisi baru berkaitan dengan kebenaran tersebut, adakah penguatkuasaan polisi baru tersebut dapat dijalankan 'to adversely affect' dan memprejudiskan 'advantage' atau 'interest' pemilik berdaftar yang telah dengan 'good faith' bertindak mengikut polisi terdahulu. A

Diputuskan, menolak rayuan dengan kos: B

(1) Mahkamah mendapati bahawa keputusan MMKN untuk membatalkan pemberian tanah yang telah diluluskan dan menolak bayaran yang dikemukakan oleh perayu adalah sah disisi undang-undang kerana ianya melibatkan kawasan yang belum didaftar hakmilik kepada perayu. Kelulusan yang diberikan kepada perayu bagi keseluruhan kawasan tersebut tidak memberi apa-apa hak kepada perayu terhadap milikan lapan lot tanah tersebut (lihat perenggan 13). C

(2) Hujah perayu bahawa mereka berhak secara automatik mendapat hakmilik tanah setelah kelulusan diberi oleh MMKN sama sekali bertentangan dengan peruntukan KTN khususnya s 78(3) yang memberi kuasa secara tersirat kepada Pihak Berkuasa Negeri membatalkan kelulusan yang telah diberi kepada perayu. Mahkamah mendapati, memandangkan pembayaran yang dibuat oleh perayu ditolak oleh responden pertama maka hakmilik tidak boleh dikeluarkan atas nama perayu. Tindakan responden pertama tersebut juga adalah sah dan bertepatan dengan s 78(3) KTN (lihat perenggan 14 & 16). D E

(3) Hakim Mahkamah Tinggi telah membuat keputusan yang tepat apabila beliau memutuskan bahawa tidak terdapat apa-apa peruntukan di dalam KTN yang menghalang Pihak Berkuasa Negeri mengkaji keputusannya yang terdahulu. Yang Arif hakim juga berpuas hati bahawa alasan yang diberikan untuk menjamin kelestarian hutan adalah suatu alasan yang munasabah dan merupakan polisi yang baik dan amat wajar dibuat bagi menjamin masa depan Negeri Terengganu. Prinsip keadilan bukan sahaja terpakai kepada perayu tetapi juga kepada Kerajaan dan rakyat Terengganu dan Pihak Berkuasa Negeri berhak untuk mengkaji semula polisi atau dasar yang telah diluluskan sebelum ini demi kepentingan rakyat dan Kerajaan Terengganu (lihat perenggan 18 & 20). F G H

(4) Keputusan hakim Mahkamah Tinggi yang menyatakan bahawa kelulusan yang diberikan kepada perayu tidak memberikan apa-apa hak jangkaan munasabah kerana semasa pembatalan dilakukan tanah tersebut masih lagi tanah kerajaan dan tiada hakmilik berdaftar diberikan kepada perayu adalah tepat dan wajar. Keputusan majoriti Mahkamah Rayuan juga adalah tepat apabila dinyatakan 'Whether or not the doctrine of legitimate expectation applies depends on the facts of each case, it cannot and should not override the express statutory power vested in the State Authority' (lihat perenggan 28–29). I

(5) Dengan hanya permohonan perayu untuk mendapatkan tanah telah diluluskan ianya tidak bermakna kerajaan negeri telah terikat secara kontraktual hingga menyebabkan kerajaan negeri tidak boleh lagi membuat keputusan untuk membatalkan kelulusan yang telah diberikan. Mengikut Jadual 9 Perlembagaan Persekutuan dan di bawah s 40 KTN, 'tanah' adalah kepunyaan Negeri dan sebagai pemilik tanah ia berhak membuat apa-apa keputusan atau mengambil apa-apa tindakan yang difikirkan wajar dan munasabah. Sama ada tindakan membatalkan sesuatu kelulusan itu wajar atau tidak merupakan isu yang berasingan dan tidak boleh menidakkan hak kerajaan negeri sebagai pemilik tanah (lihat perenggan 30).

(6) Perayu tidak mempunyai apa-apa hak di sisi undang-undang termasuklah hak 'beneficial' terhadap lapan lot tersebut walaupun kelulusan telah diberikan oleh MMKN terdahulu. Perayu hanya akan memperolehi haknya ke atas lapan lot tersebut sekiranya tanah-tanah tersebut telah didaftarkan ke atas namanya. Selagi pendaftaran tidak dilaksanakan, tanah-tanah tersebut masih kepunyaan kerajaan negeri. Justeru, kerajaan negeri berhak melakukan apa-apa urusan termasuk memberi milikan kepada pihak lain (lihat perenggan 34–35).

(7) Berdasarkan alasan-alasan dan otoriti-otoriti yang telah dikemukakan dalam rayuan semasa, jawapan bagi soalan pertama adalah dalam bentuk 'affirmative'. Dengan kata lain Pihak Berkuasa Negeri diberi kuasa oleh KTN untuk membatalkan kelulusan yang diberi terdahulu berdasarkan s 78(3) KTN. Soalan kedua dan ketiga merupakan soalan-soalan 'academic', tidak jelas dan tidak lengkap dan persoalan-persoalan tersebut tidak memberi kesan terhadap keputusan rayuan semasa (lihat perenggan 37).

[English summary

The appellant had obtained approval from the state government to acquire 11 lots of 10,000 hectares of land in Hutan Simpan Sg Paka Mukim Besol and Hulu Paka, Dungun for plantation and livestock purposes. Consequently, three lots had been issued with the document of titles upon payment of the premium by the appellant. For the remaining eight lots of land, Form 5A under s 80(3) of the National Land Code ('the NLC') had been issued to the appellant to settle the premium payment of RM2,052,465.30. Problem arose when payments made by the appellants were rejected by Dungun District Land Administrator ('the first respondent'). The second respondent subsequently issued a directive that in view of the change of Government and State Administration, all land administration matters including registration of title was postponed. The appellant was later informed by the State Executive Council ('SEC') that the premium payment submitted by the appellant was rejected and the alienation of the land which was approved to the appellant was revoked. In light of the decision, the appellant had filed a judicial review. The

appellant's application was rejected by the High Court and subsequently the appeal filed was also rejected by the Court of Appeal. The appellant had obtained leave to appeal to the Federal Court on three legal questions: (a) whether the NLC empowered the state government to revoke the authorisation of the alienation granted by the previous state government; (b) if the state government had such authority, whether the state government may exercise such power without regard to the principles of 'natural justice', 'right of being heard', 'arbitrariness', 'unreasonableness', 'good faith' and 'legitimate expectation' by the registered owner; and (c) should the state government have the power to make a new policy in relation to the said authorisation, whether the enforcement of the new policy could be done 'to adversely affect' and prejudice the 'advantage' or 'interest' of the registered owner who had acted in good faith in accordance with the previous policy.

Held, dismissing the appeal with costs:

(1) The court found that the decision of the SEC to revoke the alienation of land which had been approved earlier and to refuse the payment submitted by the appellant was legally valid because it involved an area which had not been registered to the appellant. The approval granted to the appellant for the whole area did not entitle the appellant to the possession of the eight lots of land (see para 13).

(2) The appellant's argument that they were automatically entitled to the titles of the land after the approval of the SEC was in contravention to the provisions of the NLC specifically s 78(3) which empowered the State Authority to revoke the approval given to the appellant. The court found that, in view of the rejection by the first respondent of the payment made by the appellant, the titles therefore shall not be issued in the name of the appellant. The first respondent's action was also valid and coincided with s 78(3) of the NLC (see paras 14 & 16).

(3) The High Court judge had made the right decision when he decided that there was no provision in the NLC that prevented the State Authority from reviewing his earlier decision. The honorable judge was also satisfied that the reason given to ensure forest conservation was a reasonable one and was a good and appropriate policy to ensure the future of the State of Terengganu. The principle of justice not only applied to the appellant but also to the government and the citizens of Terengganu and the State Authority had the right to review the policies previously approved for the benefit of the people and the State of Terengganu (see paras 18 & 20).

(4) The decision of the High Court judge stating that the approval granted to the appellant did not give any legitimate expectation because when the revocation was made the said land was still a government land and no registered title was granted to the appellant was accurate and proper. The majority decision of the Court of Appeal was also accurate when stated

that 'Whether or not the doctrine of legitimate expectation applies depends on the facts of each case, it cannot and should not override the express statutory power vested in the State Authority' (see paras 28–29).

(5) With only the application of the appellant to obtain the land had been approved it did not mean that the state government was contractually bound to the effect that the state government could no longer decide to revoke the approval granted. According to Schedule 9 of the Federal Constitution and under s 40 of the NLC, 'land' was the property of the State and as a land owner it was entitled to make any decision or take such action as it thought fit and reasonable. Whether the act of revoking an approval was justified or not was a separate issue and could not negate the right of the state government as a landowner (see para 30).

(6) The appellant did not have any legal right including the 'beneficial' rights to the eight lots although the approval had been granted by the previous SEC. The appellant would only acquire his rights to the eight lots if the lands was registered on his behalf. As long as the registration was not implemented, the land was still owned by the state government. Hence, the state government was entitled to do any business including granting ownership to another party (see paras 34–35).

(7) Based on the grounds and authorities that had been submitted in the present appeal, the answer to the first question was in the 'affirmative'. In other words, the State Authority was authorised by the NLC to revoke the prior approval based on s 78(3) of the NLC. The second and third questions were 'academic', unclear and incomplete questions and these questions had no effect on the present appeal (see para 37).]

Nota-nota

Untuk kes-kes mengenai permberi milikan oleh kerajaan negeri, lihat 8(3) *Mallal's Digest* (5th Ed, 2017 Reissue) perenggan 5881–5883.

Kes-kes yang dirujuk

Dr Ti Teow Siew & Ors v Pendaftar Geran-geran Tanah Negeri Selangor [1982] 1 MLJ 38; [1981] CLJ Rep 142 (dirujuk)

Mohammad bin Buyong v Pemungut Hasil Tanah Gombak & Ors [1982] 2 MLJ 53 (dirujuk)

Rahmah bt Ali Journal Tanah Vol 1 Bil 1/1992 (tidak dilaporkan) (dirujuk)

Suharta Development Sdn Bhd v Ho Lik Sdn Bhd [1993] MLJU 402; [1994] 1 CLJ 407, MT (dirujuk)

Sykt Perusahaan Seri Connolly Sdn Bhd v Pengarah Tanah dan Galian, Negeri Perak & Anor [1998] 3 MLJ 404; [1998] 2 CLJ Supp 517, MT (dirujuk)

Yeong Peng Wah v Bahal Singh [1961] 1 MLJ 316; [1961] 1 LNS 156, MR (dirujuk)

Undang-undang yang dirujuk

Kanun Tanah Negara ss 40, 78(3), 80(3), 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, Borang 5A
Land Code (Cap 138) (dimansuhkan oleh Kanun Tanah Negara) ss 17, 18
Perlembagaan Persekutuan Jadual 9

Rayuan daripada: Rayuan Sivil No T-01–77 Tahun 08 (Mahkamah Rayuan, Putrajaya)

Mohd Salleh Abbas (Abdul Haris Abdul Malik bersamanya) (Haris & Co) bagi pihak perayu.
Noorbahri Baharuddin (Penasihat Undang-Undang Negeri Terengganu) bagi pihak responden.

Alauddin PMR:

PENDAHULUAN

[1] Rayuan di hadapan mahkamah ini ialah terhadap keputusan Mahkamah Tinggi Kuala Terengganu yang memutuskan bahawa permohonan perayu bagi mendapatkan semakan kehakiman ditolak dengan kos.

[2] Rayuan perayu terhadap keputusan Mahkamah Tinggi juga ditolak oleh Mahkamah Rayuan menerusi keputusan majoriti 2:1. Ketika bersidang pada 2 Ogos 2010 bagi mendengar permohonan perayu untuk mendapatkan kebenaran merayu Mahkamah Persekutuan telah membenarkan permohonan perayu atas tiga persoalan undang-undang, iaitu:

(a) adakah Kanun Tanah Negara ('KTN') memberi kuasa kepada kerajaan negeri untuk membatalkan kebenaran pemberi-milikan yang telah diberi oleh kerajaan negeri yang terdahulu;

(b) sekiranya kerajaan negeri mempunyai kuasa tersebut, adakah kerajaan negeri boleh menggunakan kuasa tersebut tanpa mengambil kira prinsip 'natural justice', 'right of being heard', 'arbitrariness', 'unreasonableness', 'good faith' dan 'legitimate expectation' oleh pemilik berdaftar; dan

(c) seandainya kerajaan negeri mempunyai kuasa untuk membuat satu polisi baru berkaitan dengan kebenaran tersebut, adakah penguatkuasaan polisi baru tersebut dapat dijalankan 'to adversely affect' dan memprejudiskan 'advantage' atau 'interest' pemilik berdaftar yang telah dengan 'good faith' bertindak mengikut polisi terdahulu.

A FAKTA KES

[3] Pada 26 April 2000 perayu mengemukakan permohonan kepada Kerajaan Negeri bagi mendapatkan 11 Lot tanah seluas 10,000 ekar di kawasan Hutan Simpan Sg Paka Mukim Besol dan Hulu Paka, Dungun untuk tujuan perladangan dan ternakan.

[4] Melalui surat bertarikh 27 November 2000, Unit Perancang Ekonomi Negeri (UPEN) (lihat ms 154 rekod rayuan ('RR')) telah memaklumkan kepada perayu bahawa pada dasarnya Kerajaan Negeri bersetuju meluluskan permohonan tersebut.

[5] Melalui surat bertarikh 11 Disember 2000 Pejabat Tanah dan Galian Terengganu (PTGT) (lihat ms 158 RR) memaklumkan kepada perayu bahawa permohonan mereka telah diluluskan oleh Kerajaan Negeri dan ekoran kelulusan tersebut tiga lot (lot PT 3733, PT 3736 dan PT 3737) telah dikeluarkan dokumen hakmilik setelah bayaran 'premium' dijelaskan oleh perayu.

[6] Bagi baki lapan lot tanah (lot-lot PT 1548, PT 1549, PT 1551, PT 1558 dan PT 1559 dalam Mukim Besol dan PT 3764, PT 3765 dan PT 3767 dalam Mukim Hulu Paka) premium yang dikenakan adalah berjumlah RM2,052,465.30. Pada 11 Januari 2004 Borang 5A di bawah s 80(3) KTN telah dikeluarkan kepada perayu bagi menjelaskan bayaran premium tersebut (lihat ms 176 RR).

[7] Pada 22 Mac 2004 perayu telah menghantar surat kepada Pentadbir Tanah Daerah Dungun ('PTDD') dan mengemukakan dua keping cek bagi bayaran 'premium' tersebut tetapi responden pertama enggan menerimanya.

[8] Pada 23 Mac 2004 PTG (responden kedua) telah mengeluarkan arahan bahawa memandangkan terdapat pertukaran kerajaan dan pentadbiran negeri segala urusan pentadbiran tanah termasuk pendaftaran hakmilik di tangguh (lihat ms 253 RR).

[9] Pada 24 Mac 2004 firma guaman bagi pihak perayu telah menghantar surat kepada PTDD dan melampirkan dua keping cek bagi bayaran premium untuk lapan lot (lihat ms 186 RR).

[10] Perayu kemudiannya dimaklumkan melalui surat bertarikh 15 April 2004 bahawa Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri ('MMKN') yang bersidang pada 7 April 2004 telah membuat keputusan menolak bayaran 'premium' yang

dikemukakan dan seterusnya membatalkan pemberian tanah yang telah diluluskan kepada perayu bagi lot-lot tanah tersebut.

[11] Terkilan dengan keputusan MMKN tersebut perayu memfailkan satu permohonan di Mahkamah Tinggi bagi mendapatkan relif-relif berikut:

(a) deklarasi bahawa keputusan MMKN yang membatalkan pemberian tanah yang telah diluluskan tersebut dan penolakan bayaran premium oleh responden pertama adalah tidak sah, terbatal, 'ultra vires' dan tidak memberikan apa-apa kesan perundangan;

(b) deklarasi bahawa pemohon (perayu) adalah berhak dan hendaklah didaftarkan sebagai pemilik sah bagi lapan lot (PT 1548, PT 1549, PT 1551, PT 1558 dan PT 1559 dalam Mukim Besol dan PT 3764, PT 3765 dan PT 3767 dalam Mukim Hulu Paka) tersebut;

(c) secara *alternative*, perintah *certiorari* dikeluarkan bagi membatalkan keputusan pembatalan oleh MMKN tersebut;

(d) atau secara alternatif, perintah mandamus bagi memerintahkan responden pertama untuk menerima bayaran tersebut dan mengambil langkah bagi mendaftarkan perayu sebagai pemilik dan mengeluarkan suratan hakmilik lot-lot tanah berkenaan kepada perayu;

(e) ganti rugi;

(f) ganti rugi teladan (*examplary damages*);

(g) ganti rugi menyeksa (*punitive damages*);

(h) kos; dan

(i) lain-lain arahan dan relief yang difikirkan sesuai.

RAYUAN

[12] Di hadapan mahkamah ini peguam perayu yang bijaksana mencabar keputusan Mahkamah Tinggi dan Mahkamah Rayuan (majoriti) berdasarkan alasan-alasan berikut:

(a) keputusan tersebut adalah silap dari segi fakta dan undang-undang kerana tidak mengambil kira bahawa kedua-dua responden tidak ada kuasa menolak pembayaran di bawah Jadual 5A dan masih lagi terikat dengan keputusan MMKN yang terdahulu;

(b) keputusan tersebut silap dari segi fakta dan undang-undang kerana meskipun MMKN baru boleh membuat perubahan polisi dan membatalkan polisi MMKN yang terdahulu tetapi segala polisi dan dasar yang akan dilaksanakan tidak boleh menjejaskan apa-apa tindakan yang telah dibuat oleh MMKN terdahulu dan seterusnya segala polisi,

dasar dan keputusan MMKN terdahulu hendaklah diambil kira dan diberi pertimbangan sepenuhnya terutama hak untuk didengar dan 'natural justice';

(c) keputusan tersebut juga dikatakan silap dari segi fakta dan undang-undang kerana tidak mengambil kira bahawa tidak ada peruntukan di bawah KTN yang membolehkan pembatalan proses pelupusan secara pemberian milik (*alienation*) terutama setelah 5A dikeluarkan kepada perayu dan perayu telah membuat segala bayaran yang dituntut dan perayu telah memenuhi syarat dan terma-terma yang dinyatakan dalam Borang 5A.

(d) keputusan tersebut juga salah dari segi fakta dan undang-undang kerana gagal mengambil kira bahawa pelupusan secara pemberian milik (*alienation*) itu adalah satu proses yang bermula dari satu kelulusan yang diberi oleh MMKN dan tamat dengan pendaftaran dan memberi surat hakmilik; dan

(e) keputusan tersebut adalah salah dari segi fakta dan undang-undang kerana tidak mengambil kira atau mengguna pakai istilah 'Legitimate Expectation'.

PENDAPAT MAHKAMAH

[13] Kuasa pembatalan kelulusan tanah oleh MMKN pada 7 April 2004:

(a) MMKN yang bersidang pada 7 April 2004 telah bersetuju untuk membatalkan pemberian tanah yang telah diluluskan di kawasan Mukim Besol dan Hulu Pada kepada perayu dan menolak bayaran berjumlah RM2,052,465.30 yang telah dikemukakan oleh perayu berdasarkan polisi Kerajaan bagi menjamin kelestarian (*sustainability*) hutan di Negeri Terengganu sebagaimana yang dinyatakan dan diperjelaskan di perenggan 7 afidavit yang diikrarkan oleh Ibrahim bin Mohamad pada 5 Januari 2005 (sila lihat ms 106–113 RR) dan perenggan 5–10 afidavit Dato' Mohd Mukhtar bin Ismail yang diikrarkan pada 6 Januari 2005 (lihat ms 114–120 RR);

(b) kami bersependapat bahawa keputusan tersebut adalah sah disisi undang-undang kerana ianya melibat kawasan yang belum didaftar hakmilik kepada perayu iaitu lapan lot yang telah dikeluarkan Notis 5A kepada perayu melibatkan lot-lot PT 1548, 1549, 1551, 1558 dan 1559 di Mukim Besol, Dungun dan PT 3764, 3765 dan 3767 di Mukim Hulu Paka ('lapan lot tersebut');

(c) s 78(3) KTN 1965 memperuntukkan seperti berikut:

> 78(3) The alienation of State land shall take effect upon the registration of a register document of title thereto pursuant to the provisions referred to

subsection (1) or (2), as the case may be; and, notwithstanding that its alienation has been approved by the State Authority, the land shall remain State land until that time.

(d) jelas dari peruntukan tersebut di atas bahawa pemberihakmilikan tanah (*alienation of land*) hanya berkuatkuasa dengan pendaftaran hakmilik dan sehingga itu tanah tersebut masih kekal milik kerajaan negeri walaupun pemberian milik tanah telah diluluskan oleh pihak berkuasa negeri;

(e) berdasarkan peruntukan ini kami tidak dapat menafikan bahawa lapan lot tanah tersebut yang belum didaftar hakmilik atas nama perayu adalah masih kepunyaan kerajaan negeri dan kerajaan negeri bebas berurusan dengan tanah tersebut selagi tanah tersebut tidak didaftar hakmilik kepada perayu;

(f) mengikut pertimbangan kami pemberian milik lapan lot tanah tersebut yang telah dikeluarkan Borang 5A kepada perayu tidak muktamad dan kerajaan negeri berhak membuat keputusan tersebut kerana tanah-tanah itu tidak pernah didaftarkan hakmilik atas nama perayu;

(g) sehubungan dengan itu kami ingin merujuk kepada kes *Dr Ti Teow Siew & Ors v Pendaftar Geran-geran Tanah Negeri Selangor* [1982] 1 MLJ 38; [1981] CLJ Rep 142 di mana Hashim Yeop A Sani J (beliau ketika itu) menyatakan (di ms 144):

> Registration is central in the Torrens system and in any statute like the National Land Code which carries the Torrens system. ...
>
> In my opinion the word 'alienation' is crucial for the proper interpretation of s 105. Section 78(3) of the Code determines when an alienation of State Land shall take effect and it is clear from that subsection that alienation takes effect upon registration. ...
>
> It is to be observed in the second limb of that subsection that until the date of registration the land shall remain State land.
>
> Thus it is clear in law that for the purposes of the National Land Code the first applicant was never the 'proprietor' of the said property prior to the date of registration. There can be no question therefore of any property in the said land being vested in the first applicant prior to the date of registration although the said land was approved for alienation as stated in the letter of the Assistant Collector of Land Revenue, Petaling Jaya, addressed to the first applicant informing him of the approval for alienation and setting out the fees to be paid and setting out also the express conditions and the restrictions in interest.

Berdasarkan kes diatas serta mengikut penilaian kami jelas bahawa perayu bukanlah pemilik bagi lapan lot tanah tersebut kerana perayu

belum didaftarkan sebagai pemilik tanah tersebut apabila keputusan dibuat oleh Kerajaan Negeri untuk membatalkan kelulusan permohonan perayu.

(h) di dalam kes *Mohammad bin Buyong v Pemungut Hasil Tanah Gombak & Ors* [1982] 2 MLJ 53, hakim bijaksana yang sama iaitu Hashim Yeop A Sani J (beliau ketika itu) telah memberi penjelasan menerusi penghakimannya berhubung perbuatan yang terjumlah kepada 'an act of registration'. Di ms 55 beliau menyatakan demikian:

> How instruments are to be registered is provided by Cap 4 Part Eighteen of the National Land Code. Section 304(2) provides the Registrar shall register any instrument by making a memorial 'under his hand and seal'.
>
> David Wong in his book *Tenure and Land Dealings in the Malay States* at p 319 describes what amounts to registration. Every Torrens statute provides what constitutes the act of registration. Under the Malaysian National Land Code, it is 'the making of a prescribed memorial of the dealing in the register document of title under the hand and seal of the registering authority'. Therefore if any such memorial is made without the registering authority signing and sealing it or only under his hand and seal without the other, there would be no registration.

(i) di dalam konteks rayuan ini dan berdasarkan autoriti tersebut diatas kami menyatakan tiada sebarang pendaftaran dilakukan oleh pendaftar hakmilik dan perayu tidak boleh menuntut hakmilik lapan lot tanah tersebut; dan

(j) seterusnya, kami berpendirian bahawa kelulusan yang diberikan kepada perayu bagi keseluruhan kawasan tersebut tidak memberi sebarang hak kepada perayu terhadap milikan lapan lot tanah tersebut. Justeru, kerajaan negeri berhak membuat keputusan tersebut dan mengambil tindakan-tindakan yang wajar selepas keputusan tersebut seperti mengembalikan wang yang telah dikemukakan oleh perayu mengikut Borang 5A yang dikeluarkan kepadanya.

[14] *Pelupusan secara pemberian milik (alienation) adalah suatu proses yang bermula dari kelulusan yang diberi oleh MMKN dan tamat dengan pendaftaran dan pemberian surat hakmilik*:

(a) setelah kami meneliti penghakiman Mahkamah Tinggi kami berpuas hati bahawa YA Hakim telah membuat keputusan mengikut undang-undang yang betul apabila beliau memutuskan untuk menolak hujah perayu yang menganggap dengan pengeluaran Borang 5A oleh responden pertama dan diikuti dengan pembayaran 'premium' oleh perayu maka hakmilik (*title*) hendaklah dikeluarkan secara otomatik kepada perayu di bawah s 80(3) KTN. Pada hemat kami, oleh kerana pembayaran yang dibuat oleh perayu ditolak dan tidak diterima oleh

responden pertama maka hakmilik tidak boleh dikeluarkan atas nama perayu; A

(b) kami juga ingin mengulangi kenyataan bahawa selagi ianya (hakmilik) tidak didaftarkan mengikut s 78(3) KTN, perayu tidak berhak ke atas lapan lot tanah tersebut. Memandangkan tanah tersebut masih lagi milik kerajaan negeri maka kerajaan negeri berhak membatalkan kelulusan yang diberikan dan seterusnya berhak untuk menolak apa-apa pembayaran Borang 5A serta berhak untuk mengarahkan supaya bayaran yang dibuat oleh perayu tidak diterima dan dikembalikan kepada perayu; B C

(c) perkataan 'shall' yang terdapat didalam s 80(3) KTN merupakan prosedur pentadbiran atau 'administrative steps' yang mesti dilaksanakan oleh pentadbir tanah selepas kelulusan diberikan oleh pihak berkuasa negeri atau MMKN. Malah perkataan 'shall' juga terdapat didalam ss 81–92 KTN. Ini bermakna prosedur yang sama hendaklah diikuti oleh pentadbir tanah. Antara lain termasuklah pembayaran Borang 5A, pengukuran tanah, fee yang kena dibayar dan pengeluaran geran hakmilik; D

(d) namun demikian, pada hemat kami, ini tidak bermakna bahawa MMKN tidak boleh membatalkan kelulusan yang telah diberikan dan apabila kelulusan dibatalkan dan pembayaran Borang 5A tidak diterima maka 'administrative steps' yang dinyatakan didalam ss 81–92 KTN tidak lagi perlu dipatuhi; E

(e) justeru, hujah perayu bahawa mereka berhak secara otomatik mendapat hakmilik tanah setelah kelulusan diberi oleh MMKN sama sekali bertentangan dengan peruntukan KTN khususnya s 78(3) yang memberi kuasa secara tersirat kepada pihak berkuasa negeri membatalkan kelulusan yang telah diberi kepada perayu; F G

(f) di bawah s 80(3), pentadbir tanah bukan sahaja menjalankan kuasa 'perfunctory' tetapi juga tertakluk kepada arahan pihak berkuasa negeri. Sekiranya pihak berkuasa negeri telah meluluskan sesuatu permohonan tanah dan segala bayaran telah disempurnakan maka pentadbir tanah hendaklah menjalankan tugas beliau di bawah seksyen tersebut. Sebaliknya jika pihak berkuasa negeri telah membatalkan kelulusan yang telah diberikan sebelum ini walaupun bayaran telah dibuat, maka pentadbir tanah tidak lagi boleh menjalankan kewajipannya di bawah seksyen tersebut; dan H

(g) bagi menguatkan lagi pendapat diatas kami ingin merujuk kepada penghakiman Mahkamah Tinggi didalam kes *Sykt Perusahaan Seri Connolly Sdn Bhd v Pengarah Tanah dan Galian, Negeri Perak & Anor* [1998] 3 MLJ 404 di ms 411; [1998] 2 CLJ Supp 517 di ms 525 di mana mahkamah menyatakan: I

A Section 80(3) it is clear does not impose on the Registrar a duty to make a decision whether or not he should issue the title but (as the Learned Legal Adviser has correctly submitted) merely a perfunctory duty to prepare, register and issue the title after the State Authority has alienated the land and all the requisite fees have been paid. His refusal or omission to issue the
B document of title rightly or wrongly is therefore clearly not appealable. The appellant's redress, if any, is not an appeal under s 408 but an order of mandamus under the Specific Relief Act 1950 to compel a public servant to perform his duty. ...

But even assuming that the Registrar's refusal or omission to issue the title is
C appealable, his decision is still necessarily limited to what he could do under the circumstances. One must bear in mind that land may only be alienated by the State Authority acting under s 76 of the National Land Code. It is only upon approval of alienation that the Registrar can act under s 80(3) of the National Land Code to issue a qualified title to the successful applicant and
D he can only act in accordance with the decision of the State Executive Council. Given that in the instant case the State Executive Council had on 21 December 1979 revoked its alienation of the original lot 72656 when it approved the alienation of the 1462 lots to the appellant, it is clearly not within the power of the Registrar now to issue a qualified title for lot 72656.

E His refusal or omission to issue the title was under the circumstances correct and justified.

[15] Kuasa untuk menolak pembayaran Borang 5A yang dikemukakan oleh
F perayu adalah dinyatakan secara tersirat (implied) di bawah s 78(3) KTN. Seksyen tersebut jelas memperuntukkan bahawa selagi tanah tersebut belum didaftarkan diatas nama perayu, maka tanah tersebut masih milik kerajaan negeri. Justeru secara tersirat ini bermakna kerajaan negeri masih mempunyai kuasa untuk membatalkan kelulusan terdahulu dan menolak bayaran yang
G dibuat oleh pemohon. Tidak terdapat peruntukan nyata didalam KTN yang menyatakan bahawa kerajaan negeri mesti menerima bayaran yang telah dibuat melalui Borang 5A.

[16] Kami tidak ragu-ragu mengatakan bahawa tindakan responden
H pertama menolak dan mengembalikan bayaran yang dibuat oleh perayu adalah sah dan bertepatan dengan peruntukan s 78(3) KTN. Apabila kerajaan negeri memutuskan untuk membatalkan kelulusannya yang diberikan terdahulu dan memutuskan supaya bayaran yang telah dibuat oleh perayu dikembalikan, maka inilah keputusan dan arahan yang telah dilaksanakan oleh responden
I pertama.

[17] Mengulangi pendapat kami, arahan untuk tidak menerima bayaran di bawah Borang 5A adalah sebenarnya termasuk dan tersirat di dalam peruntukan s 78(3) KTN.

PERTUKARAN POLISI OLEH PIHAK BERKUASA NEGERI

[18] Dari penghakimannya jelas bagi kami bahawa Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi telah membuat keputusan yang tepat apabila beliau memutuskan bahawa tidak terdapat sebarang peruntukan di dalam KTN yang menghalang pihak berkuasa negeri mengkaji keputusannya yang terdahulu. Yang arif hakim juga berpuas hati bahawa alasan yang diberikan untuk menjamin kelestarian hutan adalah suatu alasan yang bukan sahaja munasabah tetapi juga merupakan polisi yang baik dan amat wajar dibuat bagi menjamin masa depan negeri Terengganu.

[19] Minit mesyuarat (ms 221–222 RR), ulasan Jabatan Hutan (ms 231 RR) dan ulasan Jabatan Pertanian (ms 234 RR) jelas menunjukkan kemungkinan timbulnya kesan-kesan negatif kepada alam sekitar dan kawasan tadahan air sekiranya dikeluarkan hakmilik dan kelulusan tidak dibatalkan.

[20] Seperti yang dihujahkan oleh peguam perayu mengenai soal atau prinsip keadilan ingin kami tekankan disini bahawa prinsip keadilan bukan sahaja terpakai kepada perayu tetapi juga kepada kerajaan dan rakyat Terengganu dan pihak berkuasa negeri berhak untuk mengkaji semula polisi atau dasar yang telah diluluskan sebelum ini demi kepentingan rakyat dan kerajaan Terengganu.

SEKSYEN 80(3) KTN TIDAK BOLEH DIBACA SECARA BERASINGAN (*IN ISOLATION*)

[21] Kami bersetuju dengan keputusan YA Hakim Mahkamah Tinggi apabila beliau menolak hujah perayu yang menyatakan dengan pengeluaran Borang 5A dan bayaran premium maka hakmilik hendaklah dikeluarkan secara otomatik. Kami juga mendapati bahawa keputusan majoriti Mahkamah Rayuan yang menyatakan bahawa s 80(3) KTN tidak boleh dibaca secara berasingan adalah tepat dan munasabah.

[22] Merujuk kepada buku *Maxwell on the Interpretation of Statutes* (12th Ed) di ms 47, penulis menyatakan:

> Every clause of a statute is to be construed with reference to the context and other clauses of the Act so as, as far as possible, to make a consistent enactment of the whole statute.

[23] Menyentuh isu yang sama di dalam kes *Yeong Peng Wah v Bahal Singh* [1961] 1 MLJ 316; [1961] 1 LNS 156, mahkamah menyatakan:

> I need hardly add that it is a cardinal rule of construction that in construing any particular clause in a statute one has to look to its connection with other clauses in

the same statute, and the conclusions which, on comparison with other clauses, may reasonably and obviously be drawn. If comparison of one clause with others in the statute makes a certain proposition clear and undoubted, the Act must be construed so as to make it a consistent and harmonious whole. If after all it turns out that that cannot be done, the construction that produces the greatest harmony and the least inconsistency is that which ought to prevail.

LEGITIMATE EXPECTATION

[24] Didalam hujahnya di hadapan kami peguam perayu menimbulkan isu 'legitimate expectation' dan menyatakan bahawa ianya terpakai kepada perayu.

[25] Dengan penuh hormat kepada peguam perayu kami menyatakan itu adalah satu anggapan yang salah. Bagi menyokong pendapat kami, ingin kami merujuk kepada kes *Rahmah bt Ali* Journal Tanah Vol 1 Bil 1/1992 (tidak dilaporkan) (di ms 84–85) dimana Yang Arif Hakim di dalam kes tersebut telah merujuk undang-undang berkaitan 'alienation' atau pemberian milik tanah sebelum dan selepas pindaan.

[26] Yang Arif tersebut telah membuat rujukan kepada ss 17–18 di bawah Land Code (Cap 138) dimana terdapat perkataan-perkataan 'in expectation of registration of title' yang menunjukkan bahawa terdapat elemen 'legitimate expectation'. Walaubagaimanapun Yang Arif seterusnya menyatakan:

> The old Land Code was repealed and replaced by the National Land Code in 1966. Under it, section 78 says:
>
> (1) The alienation ...
>
> (2) The alienation ...
>
> (3) The alienation of State Land shall take effect upon the registration of register ... and, notwithstanding that its alienation has been approved by the State Authority, the land shall remain State land until that time.

[27] Kemudian Yang Arif (di ms 85) menyatakan demikian:

> It is clear, therefore, that under the old Code, alienation was impliedly made on registration. It is clear also, that under the new Land Code, the status of a person who occupied State land under the old Code under approved application in expectation of registration of title or so-called AA lands, is no longer recognised. In turn the right of a person thereto to have his land registered had therefore ceased to exist. In its place, qualified and final titles were created which gave a person the right to land only on registration. It is clear, thus, that save otherwise, that there is no difference between the old and the new law regarding the right of an individual to land ie, his right to it is indefeasible only on registration.
>
> That brings me to the problem in hand. The plaintiffs are saying simply that the defendant cannot take away their land since it had been approved to them. They

therefore rightfully possess it. The only way, they say, the defendant could do so was to compulsorily acquire it and compensate them which they had not done. That is a forceful argument. But it is difficult to see how effect could be given to that contention when s 78(3) clearly says that a land shall remain State land until it is registered. It is a fact that although the land had been approved for alienation, it had never been registered. The land, in other words, is still State land and the plaintiffs have no title to it. The defendant could therefore re-possess it at any time they so choose.

The plaintiffs, however, suggest that because they had paid all the necessary fees and the land had been approved to them, they were entitled to have it registered. But that right, from the foregoing, had availed only to those whose lands were approved under the old Code. Since the plaintiffs land was approved under the National Land code and the latter had not revived that right, which hitherto existed, the plaintiffs cannot now claim to have the land registered in them.

[28] Kami mendapati bahawa keputusan Yang Arif Hakim Mahkamah Tinggi yang menyatakan bahawa kelulusan yang diberikan kepada perayu tidak memberikan apa-apa hak jangkaan munasabah kerana semasa pembatalan dilakukan tanah tersebut masih lagi tanah Kerajaan dan tiada hakmilik berdaftar diberikan kepada perayu adalah tepat dan wajar dan keputusan ini adalah bertepatan dengan prinsip didalam kes *Rahimah bt Ali* (lihat ms 52–54 RR).

[29] Kami juga berpendapat bahawa keputusan majoriti Mahkamah Rayuan adalah tepat apabila dinyatakan 'Whether or not the doctrine of legitimate expectation applies depends on the facts of each case, it cannot and should not override the express statutory power vested in the State Authority'.

Adakah sebarang perjanjian terjalin antara perayu dan responden dan adakah perayu mendapat apa-apa 'beneficial interest' apabila MMKN meluluskan secara dasar permohonan perayu?

[30] Dengan hanya permohonan perayu untuk mendapatkan tanah telah diluluskan ianya tidak bermakna kerajaan negeri telah terikat secara kontraktual hingga menyebabkan kerajaan negeri tidak boleh lagi membuat keputusan untuk membatalkan kelulusan yang telah diberikan. Mengikut Perlembagaan Persekutuan (Jadual 9) dan dibawah s 40 KTN 'tanah' adalah kepunyaan negeri dan sebagai pemilik tanah ia berhak membuat apa-apa keputusan atau mengambil apa-apa tindakan yang difikirkan wajar dan munasabah. Sama ada tindakan membatalkan sesuatu kelulusan itu wajar atau tidak merupakan isu yang berasingan dan tidak boleh menidakkan hak Kerajaan Negeri sebagai pemilik tanah.

[31] Sekiranya setelah meluluskan permohonan mana-mana pihak pihak berkuasa negeri hendaklah terus mengambil tindakan mengeluarkan geran hakmilik tanpa mempunyai kuasa untuk membatalkan kelulusan yang telah diberikan maka ini adalah bercanggah dengan s 78(3) KTN.

[32] Di dalam kes *Rahmah bt Ali* (diatas) mahkamah menyatakan:

> Clearly here to say that there was an implied promise to register the land in the plaintiffs' favour is to go against the express provision of s 78(3) (of the National Land Code) itself which seeks to retain the ownership of land in the State until registration takes place. Such a construction of implied promises would mean that the plaintiffs could, since specific performance does not lie against the defendant, by a declaration, ask the Court to pronounce the land to be theirs and indirectly achieve the same result or rendering the statute impotent and of no effect. One could scarcely imagine that was what the Government had in mind at the time when the land was approved. Now could there conceivably then have been an implied promise and in its turn, an intention to contract? A promise must be implied as to be consistent with a statute, not inconsistent with it. I suppose it is in that light that it was once said that a government undertaking, unless of course, it by deed or under a formal contract, was not enforceable in a court of law.

[33] Seterusnya menyentuh isu yang sama didalam kes *Suharta Development Sdn Bhd v Ho Lik Sdn Bhd* [1993] MLJU 402; [1994] 1 CLJ 407 (di ms 409) mahkamah menyatakan:

> With respect, I cannot accept the proposition that, in law, that letter confers upon Gabungan Ikhtisas a beneficial interest in the said land. I know of no authority for the proposition that under our National Land Code a person, to whom a letter of approval (of alienation) has been issued in respect of a particular piece of State Land, acquires a beneficial interest in the land. Such a proposition is untenable under our system of law pertaining to land tenure particularly in the light of s 78(3) of the National Land Code.

[34] Berdasarkan otoriti-otoriti tersebut di atas kami mengulangi pendapat bahawa perayu tidak mempunyai sebarang hak disisi undang-undang termasuklah hak 'beneficial' terhadap lapan lot tersebut walaupun kelulusan telah diberikan oleh MMKN terdahulu.

[35] Perayu hanya akan memperolehi haknya ke atas lapan lot tersebut sekiranya tanah-tanah tersebut telah didaftarkan keatas namanya. Selagi pendaftaran tidak dilaksanakan tanah-tanah tersebut masih kepunyaan kerajaan negeri. Justeru kerajaan negeri berhak melakukan apa-apa urusan termasuk memberi milikan kepada pihak lain.

KESIMPULAN

[36] Setelah kami meneliti rekod-rekod rayuan dan memberi pertimbangan yang sewajarnya kepada hujah-hujah kedua-dua pihak dan berasaskan otoriti-otoriti yang telah kami huraikan di atas kami membuat kesimpulan seperti berikut:

(a) pembatalan kelulusan yang dibuat oleh MMKN pada 7 April 2004 adalah sah disisi undang-undang kerana lapan lot tersebut belum lagi didaftarkan hakmilik kepada perayu. Tanah tersebut masih terletak hak kepada kerajaan negeri;

(b) perayu tidak mempunyai jangkaan sah (*legal expectation*) terhadap lapan lot tersebut kerana peruntukan s 78(3) KTN dengan jelas memperuntukkan pemberian milik tanah hanya terbukti apabila hakmilik tanah didaftarkan ke atas nama perayu. Sekiranya pemakaian prinsip jangkaan sah diterimapakai maka ini bermakna ianya bertentangan dengan peruntukan s 78(3) KTN;

(c) perayu juga tidak mempunyai hak mengikut undang-undang kontrak kerana tidak terdapat suatu perjanjian di antara perayu dan responden-responden. Oleh itu perayu tidak boleh menuntut hak supaya didaftarkan sebagai pemilik kepada lapan lot tersebut mengikut undang-undang kontrak;

(d) pembatalan kelulusan yang diberikan oleh MMKN terdahulu kepada perayu oleh MMKN sekarang adalah berdasarkan faktor kelestarian hutan yang menjadi dasar kerajaan sekarang untuk memelihara hutan simpan dimana suatu jawatankuasa khas telah ditubuhkan bagi menyediakan kertas putih perhutanan bertujuan untuk menilai dan mengkaji pembalakan dan pencerobohan hutan simpan kekal untuk maksud perladangan, rancangan tanah berkelompok, pemberian milikan tanah dan pembukaan tanah haram. Pembatalan ini, pada hemat kami, adalah sah mengikut peruntukan s 78(3) KTN kerana lapan lot tersebut masih belum didaftarkan atas nama perayu;

(e) pertukaran polisi oleh kerajaan negeri tidak menjejaskan hak perayu kerana perayu tidak pernah mendapat hak disisi undang-undang terhadap milikan lapan lot tersebut; and

(f) keputusan kerajaan negeri membatalkan kelulusan tersebut adalah merupakan satu tindakan 'intra-vires' yang rasional dan munasabah (*reasonable*). Pada anggapan kami tidak terdapat sebarang unsur 'mala fide' atau 'bad faith' dipihak responden-responden apabila mereka enggan menerima bayaran yang dibuat oleh perayu.

KEPUTUSAN

[37] Berdasarkan alasan-alasan dan otoriti-otoriti yang telah dikemukakan di atas jawapan kami bagi soalan pertama ialah dalam bentuk 'affirmative'. Dengan kata lain Pihak Berkuasa Negeri diberi kuasa oleh KTN untuk membatalkan kelulusan yang diberi terdahulu berdasarkan peruntukan s 78(3). Soalan kedua dan ketiga pada hemat kami merupakan soalan-soalan 'academic', tidak jelas dan tidak lengkap dan persoalan-persoalan tersebut tidak memberi kesan terhadap keputusan rayuan ini. Maka kami enggan menjawabnya.

Rayuan ditolak dengan kos.

Rayuan ditolak dengan kos.

Dilaporkan oleh Dzulqarnain Ab Fatar